

Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung

Dohmen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D. (2003). *Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung*. (FiBS-Forum, 15). Köln: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218287>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen

Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung

Vortrag bei dem 4. BIBB-Fachkongress
„Berufsbildung für eine globale Gesellschaft
– Perspektiven im 21. Jahrhundert“
vom 23.-25. Oktober 2002 in Berlin

FiBS-Forum Nr. 15

Köln, Februar 2003

ISSN 1610-3548





FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Education and Socio-Economic Research & Consulting

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-mail: fibs@fibs-koeln.de

Homepage: www.fibs-koeln.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4
2. Weiterbildung in Deutschland (Bestandsaufnahme)	5
3. Alternative Modelle zur Weiterbildungsfinanzierung	7
3.1 Steuerfinanzierungsansätze	8
3.2 Umlagefinanzierung und Fondsmodelle	9
3.3 Darlehensmodelle	13
3.4 Individuelle Bildungs- oder Lernkonten	14
3.5 Bildungsgutscheine	16
4. Zusammenfassung	20
Literatur	21

1. Einführung

Das Thema "Finanzierung von Weiterbildung (und lebenslangem Lernen)" hat in den vergangenen Jahren einen neuen Aufschwung bekommen. Allerdings werden die Begriffe Weiterbildung und lebenslanges Lernen sehr unterschiedlich verstanden bzw. benutzt; meist werden sie synonym benutzt und in der Regel Weiterbildung, d.h. Bildungsmaßnahmen nach einer berufsqualifizierenden Ausbildung, darunter verstanden. Bezogen auf lebenslanges Lernen scheint sich international hingegen ein weitergehendes Verständnis durchzusetzen, nämlich das Lernen von der 'Wiege bis zur Bahre', d.h. es geht um die Finanzierung bereichsübergreifender Bildungsprozesse. Allerdings gibt es auch in diesem Kontext noch keine ausgereiften Finanzierungskonzepte. Eine der wenigen weitergehenden Ansätze wurde vor einigen Jahren vom Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Boeckler-Stiftung (1998, 2002) entwickelt.¹

Da sich dieser Artikel auf berufliche Weiterbildung konzentriert, werden Ansätze zur Finanzierung lebenslangen Lernens nur am Rande behandelt. Stattdessen liegt der Schwerpunkt auf der Finanzierung beruflicher Weiterbildung, d.h. individuelle und betriebliche Weiterbildung.

Betrachtet man die deutsche, aber auch internationale Diskussion über Finanzierungsmodelle, dann scheint sich die Diskussion teilweise von betrieblich orientierten Ansätzen, wie Fonds- und Umlagefinanzierung, zu individuellen zu verlagern. Dies gilt insbesondere für die letztlich implementierten Modelle, wie Bildungskonten und Ziehungsrechte. Da jedoch auch die Unternehmen teilweise versuchen, ihre Bildungskosten zu verringern, verschwimmt die Grenze zwischen individueller und betrieblicher Weiterbildungsfinanzierung.

Im folgenden werden verschiedene Ansätze zur Weiterbildungsfinanzierung im Hinblick auf ihre Implikationen und Wirkungen untersucht. Dabei geht es weniger um theoretische Überlegungen als um praktische Erfahrungen, wobei der Text teilweise auf die Beiträge der FiBS-Konferenz "Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen" (Dohmen/Cleuvers, 2003) zurückgreift.

Der eigentlichen Diskussion der Finanzierungsinstrumente soll jedoch eine kurze Bestandsaufnahme der Weiterbildung in Deutschland vorangestellt werden.

¹ Siehe zu einer Darstellung konkreter Finanzierungsströme Dohmen (1999b). Lühje (2003) lehnt sein Modell an die damaligen Diskussionen im Sachverständigenrat an.

2. Weiterbildung in Deutschland (Bestandsaufnahme)

Im Gegensatz zu den meisten anderen Bildungsbereichen ist die (sichere) Datenlage hinsichtlich der Weiterbildungsausgaben relativ begrenzt. So belief sich das gesamtwirtschaftliche Finanzierungsvolumen 1998, nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) (Weiß, 2001), auf insg. € 39,6 Mrd. Von diesem Betrag sollen rund 60 % oder € 23,9 Mrd. auf die öffentlichen und privaten Arbeitgeber entfallen sein. Aus den öffentlichen Haushalten, einschließlich der Bundesanstalt für Arbeit, sollen darüber hinaus weitere € 8,9 Mrd. finanziert worden sein. In diesem Betrag sind allerdings auch die Ausgaben für den Lebensunterhalt etc. enthalten,² so dass die direkten Weiterbildungsausgaben, d.h. die den Trägern zufließenden Beträge deutlich kleiner sein dürften.

Über die privaten (individuellen) Finanzierungsaufwendungen liegen noch weniger Informationen vor. Weiß (2000, 2001) schätzt deren Ausgaben auf € 6,0 Mrd., wobei es sich um eine Hochrechnung auf der Grundlage früherer Schätzungen handelt.

Nach einer neueren Untersuchung haben sich die Aufwendungen im Jahre 2001 kaum gegenüber 1998 verändert, was das Gesamtvolumen angeht, demgegenüber haben sich die direkten Kosten je Mitarbeiter von € 577 auf € 444, d.h. um fast ein Viertel verringert.

Betrachtet man allerdings die in den Untersuchungen ausgewiesenen Einschränkungen, dann kann man die genannten Beiträge allenfalls als Größenordnungen betrachten und nicht als exakte Größen. Hinzu kommt, dass die verwendeten Begrifflichkeiten uneinheitlich sind und teilweise miteinander vermengt werden.³

Im Hinblick auf die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland lassen sich einige wichtige Trendaussagen ableiten (siehe Kuwan/Thebis, 2001; sowie zusammenfassend Dybowski/Faulstich, 2002; Bellmann, 2003):

- Generell ist die Beteiligung an Weiterbildung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gestiegen, wobei zwischen 1997 und 2000 ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist;

² Nach Weiß (2000) entfallen 64 % der weiterbildungsbedingten Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit auf 'reine Unterhaltsleistungen', d.h. allenfalls etwas mehr als ein Drittel fließen den Weiterbildungsträgern zu.

³ Ökonomisch sind Ausgaben die Beträge, die auch ausgezahlt werden, d.h. direkt kassenwirksam werden. Demgegenüber umfassen die Kosten auch die indirekten Aufwendungen, wie etwa Lohnfortzahlungen etc.

- Die Beteiligung korreliert positiv mit der Vorbildung und der beruflichen Qualifikation, d.h. je höher die berufliche Qualifikation bzw. der Bildungsabschluss, desto höher auch die Weiterbildungsbeteiligung; ^{4, 5}
- Erwerbstätige sind etwa doppelt so oft in WB involviert wie erwerbslose Personen;
- Beamte haben die mit Abstand höchste WB-Beteiligung (70 %), vor den Angestellten (59 %) und Selbständigen (54 %); ⁶
- Arbeiter haben erwartungsgemäß die geringste Beteiligung (33 %) und zudem zwischen 1997 und 2000 den höchsten prozentualen Rückgang zu verzeichnen;
- Die Weiterbildungsbeteiligung von Frauen (40 %) ist etwas geringer als die der Männer (45 %), allerdings ist der Rückgang von 47 % (1997) deutlich stärker als bei den Männern (1997: 49 %).
- Von besonderer geschlechtsspezifischer Bedeutung sind die erheblichen Unterschiede bei der Beteiligung an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. So nehmen Frauen zwar häufiger als Männer an allgemeiner Weiterbildung teil (28 % zu 25 %), jedoch deutlich weniger an beruflicher Weiterbildung (23 % zu 34 %) (Kuwan/Thebis, 2001);⁷
- Demgegenüber ergab sich auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels für 2000 eine höhere Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung, während sie 1997 noch etwas niedriger gelegen hatte (Bellmann 2003).

Darüber hinaus ist die WB-Beteiligung in kleineren und mittleren Unternehmen (deutlich) geringer ist als in größeren.

Ausgehend von diesen Trendaussagen lassen sich einige grundsätzliche Forderungen an eine Weiterentwicklung der Weiterbildungsfinanzierung ableiten:

⁴ Für diesen Trend dürften verschiedene Ursachen maßgeblich sein, wie eine generell höhere Bildungsaspiration, eine höhere (private und/oder berufliche) Bildungsnotwendigkeit, aber auch die größere Bereitschaft der Unternehmen bzw. Arbeitgeber die Kosten der Weiterbildung zu übernehmen. Fraglich ist darüber hinaus auch, inwieweit etwa die steuerliche Berücksichtigung der Weiterbildungskosten und die daraus resultierenden degressiven Nettokosten einen Einfluss auf die Bildungsentscheidung haben.

⁵ Unter Berücksichtigung der sozialen Segregationswirkungen des Schul- und Hochschulbereichs (siehe etwa die PISA-Ergebnisse, OECD, 2001) lassen sich somit für das gesamte Bildungswesen soziale Selektionswirkungen bzw. Disparitäten feststellen. Dies ist eine Entwicklung, die in Zukunft verstärkte Beachtung bekommen sollte.

⁶ Die Zahlenangaben beziehen sich auf das Jahr 2000.

⁷ Willich/Minks/Schaeper (2002) führen diese unterschiedliche WB-Beteiligung von Frauen weniger auf grundsätzliche geschlechtsspezifische Unterschiede zurück als auf die diskontinuierlichen Erwerbsverläufe und die weniger abgesicherten, lockereren Beschäftigungsverhältnisse von Frauen.

- sie sollte bildungsfernere Schichten stärker subventionieren als das bisherige System und als bildungsnahe Personen; hierbei sei ergänzend auf die wichtige Bedeutung von Motivation und Beratung hingewiesen, d. h. bei bildungsfernen Schichten reichen bessere finanzielle Rahmenbedingungen alleine nicht aus;
- sie sollte tendenziell den Anforderungen kleinerer und mittlerer Unternehmen besser entsprechen;⁸

Unabhängig von diesen beiden Überlegungen gilt aber die generelle Forderung, dass sich die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland insgesamt erhöhen muss. Betrachtet man nämlich die Weiterbildungsaufwendungen und die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich, dann weisen fast alle Indikatoren darauf hin, dass Deutschland allenfalls eine durchschnittliche, eher allerdings eine unterdurchschnittliche Position einnimmt (siehe zusammenfassend Dybowski/Faulstich, 2002).⁹

Zusammenfassend bedeutet dies, dass, wenn Weiterbildung, wie alle anderen Bildungsbereiche auch, als für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutender Faktor angesehen wird bzw. werden soll, zukünftig wesentlich stärker in Weiterbildung (und Bildung insgesamt) investiert und zugleich deren Qualität verbessert werden muss.

3. Alternative Modelle zur Weiterbildungsfinanzierung

In den vergangenen Jahren hat sich die Diskussion über (neue) Finanzierungsmodelle intensiviert und zum Teil neu ausgerichtet. Zunehmend werden auch neue Ansätze ausprobiert, d.h. in die Praxis überführt. In den folgenden Abschnitten sollen diese Modelle und ihre wesentlichen Hintergründe kurz vorgestellt und kritisch diskutiert werden. Angesichts der Vielzahl an möglichen Modellvarianten wird entweder nur auf der übergeordneten Ebene diskutiert, d.h. 'allgemeingültigere' Betrachtungen angestellt oder aber einzelne Modelle anhand konkreter Beispiele diskutiert.

⁸ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Gründe für die zurückhaltendere WB-Beteiligung der KMUs vermutlich weniger in den Finanzierungsbedingungen zu suchen sind, als etwa in den Rahmenbedingungen, wie – zwangsläufig – eine geringe Personalkapazität, die den Ausfall einzelner Personen nur schwer verkraften kann. Auch stellt sich die Frage, inwieweit in KMUs eher auf informelle und on-the-job Weiterbildung zurückgegriffen wird, die in den Statistiken keinen richtigen Niederschlag finden dürfte.

⁹ Dies scheint im übrigen für den gesamten Bildungsbereich zu gelten, nimmt man PISA und Bildung auf einen Blick (OECD 2002) als Indikator für den Schul- und Hochschulbereich, sowie die oben beschriebenen Trends für den Weiterbildungsbereich.

3.1 Steuerfinanzierungsansätze

Unter Steuerfinanzierungsmodellen wird die steuerliche Berücksichtigung von Aus- und Weiterbildungsaufwendungen verstanden, wie dies seit Jahren auch in Deutschland der Fall ist.¹⁰ Die tatsächliche Entlastung richtet sich dabei nach dem individuellen Grenzsteuersatz, d.h. sie beträgt maximal 48,5 %. Dies bedeutet, dass von € 1.000 maximal lediglich € 485 über eine geringere Steuerzahlung rückerstattet werden, die verbleibenden mindestens □€ 515 müssen privat finanziert werden. Im unteren Einkommensbereich verringert sich die Entlastung auf unter □€ 200.

Betrachtet man Aus- und Weiterbildung als Investition, deren Erträge der Einkommenssteuer unterliegen, dann ist es grundsätzlich absolut gerechtfertigt bzw. ökonomisch angeraten, die damit in Verbindung stehenden Investitionskosten steuerlich zu berücksichtigen, wie dies auch bei anderen Investitionen geschieht. Andernfalls würde der Staat eine ungerechtfertigte Dividende auf Bildungsinvestitionen erhalten (Barr, 1998). Kritisch zu sehen ist allerdings, dass die Höhe der Nettokosten und damit der Nettorendite bei einem progressiven Steuertarif positiv mit dem zu versteuernden Einkommen korreliert. Hierdurch werden (Bildungs-)Investitionen um so rentierlicher je höher das Einkommen ist. Dies benachteiligt entsprechende Aufwendungen im unteren Einkommensbereich bzw. bei Einkommenslosigkeit.¹¹

Ebenso kritisch ist zu sehen, dass die unmittelbare Voraussetzung für die steuerliche Berücksichtigung von Weiterbildungsaufwendungen ist, dass es ein steuerbares Einkommen gibt, d.h. in der Regel Erwerbseinkommen erwirtschaftet wird. D.h. wer beispielsweise arbeitslos ist, müsste seine Aus- bzw. Weiterbildung vollkommen privat finanzieren – sofern es keine Unterstützung vom Arbeitsamt oder Sozialamt gibt.¹²

¹⁰ Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Aus- und Weiterbildungsaufwendungen unterschiedlich behandelt werden. Während Weiterbildungsaufwendungen im Prinzip unbegrenzt und vollständig als Werbungskosten steuermindernd geltend gemacht werden können, können Ausbildungskosten lediglich als Sonderausgaben bis zu einem Betrag von € 920 bzw. 1.227 bei auswärtiger Unterbringung geltend gemacht werden. Siehe dazu auch Dohmen 1999a.

¹¹ Auch wenn dieser Zusammenhang grundsätzlich für alle Investitionen gilt, könnte man dies mit Blick auf die Bildung insofern kritischer betrachten, als – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Investition in Humankapital als Basisinvestition zu betrachten ist, auf die alle weiteren Investitionen aufbauen und die sich, trotz aller Bildungsreformen, tendenziell über Generationen fortschreiben. Das heisst, sie haben eine selbstverstärkende Tendenz: Wer bereits eine hohe Humankapitalausstattung (und damit ein höheres Einkommen) hat, wird bei weiteren Humankapitalinvestitionen dadurch begünstigt, dass die Nettokosten geringer sind als bei geringer Grundausstattung, verbunden mit einem geringeren Einkommen. Für einen Nachweis dieses Zusammenhangs, der intergenerationale Mobilität in Deutschland weiterhin tendenziell behindert, siehe Dohmen, 1999a.

¹² Die Unterstützung vom Sozialamt bezieht sich in aller Regel allerdings ausschließlich auf den 'normalen' Lebensunterhalt, so dass die Kosten der Bildungsmassnahmen prinzipiell privat finanziert werden.

Als Fazit läßt sich festhalten, dass eine steuerliche Berücksichtigung von individuellen Weiterbildungsaufwendungen grundsätzlich geboten ist, aber insgesamt einerseits relativ geringe Anreize für Bildungsinvestitionen setzt und andererseits insbesondere als bildungs- und sozialpolitisch unzureichend anzusehen ist. Das heißt, es müssen mindestens ergänzende Finanzierungsinstrumente bereitgestellt werden.

Die soeben beschriebenen steuerlichen Regelungen gelten auch bei Unternehmen bzw. betrieblichen Bildungsaufwendungen, sofern es sich um der Einkommensteuer unterliegende Unternehmen bzw. Personen handelt. Bei Unternehmen, die der Körperschaftsteuer unterliegen, werden die Bildungsaufwendungen entsprechend berücksichtigt.¹³

Mit Blick auf die Förderung von betrieblichen Bildungsaktivitäten wird insbesondere von Gewerkschaften und Sozialdemokraten häufig die Einführung von Umlagefinanzierungs- oder Fondsmodellen vorgeschlagen. Etwas salopp könnte man formulieren: "Wer nicht weiterbildet, wird umgelegt".

3.2 Umlagefinanzierung und Fondsmodelle

Betrachtet man Weiterbildung als (lokales) öffentliches Gut für Arbeitgeber und Unternehmen, die Mitarbeiter mit einem bestimmten Qualifikationsprofil benötigen, dann könnte man dies über Umlagefinanzierungs- oder Fondsmodelle finanzieren. Hierbei gibt es im Detail unterschiedliche Modelle, deren ökonomische Wirkungen aber prinzipiell ähnlich sind.

Bei dem einen Ansatz zahlen alle Unternehmen (einer Branche) z.B. einen bestimmten Anteil ihrer Lohnsumme in einen Fonds ein, aus dem dann die Weiterbildungsaktivitäten, üblicherweise bei externen Weiterbildungsanbietern, finanziert werden (revenue generating schemes). Der Nachteil dieser Modelle, deren Bedeutung international mittlerweile deutlich abgenommen hat, wird darin gesehen, dass Unternehmen kaum einen Anreiz haben, eigenständige Aktivitäten zu initiieren und in der Regel auch kaum Einfluss auf die Nutzung der Gelder haben (Gasskov 2001, 2003). Hinzu kommt ein relativ hoher administrativer Aufwand.

Beim zweiten Ansatz (levy-grant schemes) werden die Ausbildungskosten der Unternehmen direkt erstattet oder aber – bereits vorab – von der Einzahlung in den Fonds abgezogen, so dass nur die Differenz eingezahlt werden muss (levy-exemption scheme).

¹³ Am Rande sei darauf hingewiesen, dass die steuerliche Berücksichtigung von Bildungsaufwendungen die einzige Möglichkeit ist, informelles oder formelles on-the-job Training zu berücksichtigen.

Letzterer lässt den Unternehmen einen relativ großen Spielraum für eigeninitiierte Weiterbildung und verursacht einen vergleichsweise geringen Administrationsaufwand. Dementsprechend scheinen sie auch eine relativ positive Wirkung auf Weiterbildungsangebote der Unternehmen zu entfalten, auch wenn dieser Ansatz nach Auffassung von Gasskov (2003) international noch recht wenig verbreitet ist.

Die Levy-grant-Modelle dienen der unmittelbaren Umverteilung zwischen aus- und weiterbildenden Unternehmen und denen, die dies nicht tun. D.h. zunächst wird die Umlage eingesammelt und dann an die Unternehmen verteilt, die eigene Ausbildungstätigkeiten nachweisen können. Allerdings kann es hierbei dazu kommen, dass weiterbildende Unternehmen nicht die vollen Kosten rückerstattet bekommen, so dass der Anreiz geringer ist als bei dem vorgenannten Modell. Dies hängt allerdings vom Erstattungssatz bzw. "Steuersatz" ab.

Die Grundidee eines solchen Umlagefinanzierungsansatzes ist die unmittelbare Umverteilung zwischen Betrieben, die mehr bzw. weniger oder gar nicht weiterbilden, während Trainingsfonds in erster Linie dazu dienen, Geld für Trainingsmaßnahmen zu sammeln und erst in zweiter Linie umverteilen.

Ein deutlicher Unterschied im Vergleich zu steuerlichen Regelungen (siehe Kapitel 3.1) ergibt sich somit einerseits für die Betriebe, die nicht oder nur wenig weiterbilden. Sie müssen nämlich in den Fonds einbezahlen, auch wenn sie ggf., aufgrund mangelnder Weiterbildung, keine Erträge in Form von Produktivitätssteigerungen etc. erzielen können. Andererseits erhalten aus- bzw. weiterbildende Betriebe u.U. ihre vollen Kosten rückerstattet bzw. umlagemindernd anerkannt und können die Erträge realisieren.

Solche Fondsmodelle sind seit über 50 Jahren weltweit im Einsatz, insbesondere in Lateinamerika und der Karibik, sowie auch in Asien und Afrika. Aber auch in Europa gibt es vergleichbare Modelle, etwa in Frankreich oder den Niederlanden.¹⁴

Die Erfolgsbilanz dieser Modelle ist dabei durchaus umstritten bzw. scheint eher weniger erfolgreich auszufallen (siehe etwa Dougherty/Tan 1997; Gasskov, 1994; 2001; 2003). Dies bezieht sich vor allen Dingen auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand sowie die Frage, in welchem Umfang letztlich zusätzliche Maßnahmen durchgeführt werden, d.h. die ohne die Umlage oder den Fonds nicht durchgeführt worden wären.

Hierbei mag es auf den Betrachtungsgegenstand ankommen. So verweisen Dougherty und Tan (1997) z.B. darauf, dass sich in Brasilien die Ausgaben um 80 % erhöht und die

¹⁴ Siehe zusammenfassend hierzu ausführlicher Gasskov, 1994; 2001; 2003; Dohmen 2001 und die darin zitierte Literatur.

Stundenanzahl bis 1980 verdreifacht hat, während sich in Chile die Anzahl der beteiligten Firmen verdreifacht hat. Auf der anderen Seite partizipierten nur 0,35 % und 1,4 % der Firmen in Brasilien bzw. Chile. Im Durchschnitt würde damit jeder brasilianische Arbeiter 3 Stunden pro Jahr und jeder chilenische 2 Stunden weitergebildet. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf 1 % in Chile und 2 % in Brasilien. D.h. insgesamt gesehen ist der Effekt marginal, bezogen auf die betreffende Branche aber relativ groß.

Selbst wenn man die Möglichkeit vernachlässigt, dass nur eine Minderheit der Berufe von dem Fonds erfasst würde und damit der Gesamteffekt relativ gering ist, stellt sich die Grundfrage, inwieweit die Bildungsmaßnahme nicht auch ohne die Finanzierung durch den Fonds durchgeführt worden wäre. Dies würde bedeuten, dass der tatsächliche Einfluss des Programmes marginal wäre.

Dies scheint beispielsweise für Südkorea zu gelten, wo die Teilnahmezahlen nach Einführung zwar zunächst nach oben schnellten, dann aber wieder deutlich zurückgingen und zum Schluss beim doppelten des Ausgangsniveaus lagen. Zusammenfassend bedeutet dies aber, dass nicht genau bestimmt werden kann, wie groß der Einfluss von Trainingsfonds wirklich ist.

Manchmal scheinen sie auch als Initialzündung zu wirken, wenn die Zahlen zunächst deutlich ansteigen und selbst nach Abschaffung des Fonds nur marginal absinken, wie in Taiwan (Dougherty/Tan, 1997).

Ein durchgängiges Problem kleinerer Firmen scheint zu sein, dass sie zwar in den Fonds einzahlen, aber keine Rückflüsse zu verzeichnen haben, da sie entweder keine Bildungsmaßnahmen durchführen oder aber der Aufwand für die Beantragung als zu groß angesehen wird. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der (Entwicklung und) Durchführung eigenständiger Trainingsprogramme. Ferner scheint Weiterbildung in kleineren Unternehmen überproportional on-the-job bzw. informell stattzufinden, so dass dies – mangels Ausweismöglichkeiten – nicht berücksichtigungs- bzw. erstattungsfähige Ausgaben sind.¹⁵ Dies bedeutet, dass KMUs deutlich unterproportional partizipieren und damit zumindest deren Weiterbildungssituation auch durch diese Finanzierungsform nicht verbessert würde.

Unabhängig von den Vor- und Nachteilen von Fondsmodellen ist darauf zu achten, dass die Administration nicht 'künstlich' erhöht wird, etwa weil genügend Geld vorhanden sei und dass die Gelder nicht – wie nach Dougherty und Tan (1997) häufig bei

¹⁵ Ein grundsätzliches Gegenargument gegen letztlich jeden Fondsansatz kommt von Dougherty und Tan (1997), die die These vertreten, dass Weiterbildung vor allen Dingen den Beschäftigten nutze und diese daher auch selbst für deren Finanzierung aufkommen sollten.

zweckgebunden Steuern der Fall – unsachgemäß eingesetzt oder gar 'missbraucht' würden. Gasskov (2001, 2003) kommt in seiner umfassenden Analyse internationaler Fonds- bzw. Umlagefinanzierungsmodelle zu dem Schluss, dass übermäßige Bürokratisierung ein großes Problem dieses Ansatzes ist. Am geringsten scheint dies noch bei levy-exemption Modellen der Fall zu sein.¹⁶

Vorteile von Fonds, und damit Gründe für deren Popularität lassen sich darin sehen, dass sie eine gewisse Sicherheit über die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel gegen, teilweise unabhängig von der ökonomischen Situation.¹⁷ Ferner könnten eventuell zusätzlich Mittel für öffentliche Finanzierung bereitgestellt werden, die ansonsten möglicherweise nicht verfügbar wären. Und drittens könnten sie evtl. für die Umstrukturierung der Arbeitskräfte genutzt werden, wie dies etwa in Singapur versucht wurde. Umgekehrt könnte man allerdings das Scheitern dieses Ansatzes wiederum als Gegenargument gegen Fondsmodellen anführen.

Sofern sich der Fondsbeitrag auf die Lohnsumme bezieht, ist ein anderes, eher grundsätzliches Gegenargument nicht zu vernachlässigen, dass auf Levin (1977) zurückgeht. Danach kommt es zu einem Verzerrungseffekt, der von der Erhöhung der Arbeitskosten im Verhältnis zu den Kapitalkosten zurückzuführen ist. Die daraus resultierende höhere Besteuerung des Faktors Arbeit könnte zu ungewünschten Substitutionsprozessen, d.h. Freisetzung von Arbeitskräften führen, wodurch die Arbeitslosigkeit tendenziell erhöht würde.

Und zu guter letzt wird die Frage aufgeworfen, ob die Beiträge wirklich von den Unternehmen getragen würden, oder ob diese nicht in Form niedrigerer Reallöhne an die Arbeitnehmer weitergereicht würden (Weltbank 1991) oder aber die Endkunden weiterwälzen (Whalley/Ziderman 1990). Im erstgenannten Fall würden die Arbeitnehmer ihre Weiterbildung letztlich selbst finanzieren.

In der Gesamtschau ergibt sich damit ein Bild, das nicht unbedingt für die Einführung von Trainingsfonds oder Umlagefinanzierungsmodellen spricht. Hierbei scheinen allerdings (kleinere) Branchenfonds etwas besser abzuschneiden als die großen branchen- und sektorübergreifenden Fonds, da sie genauer auf die Anforderungen und Bedürfnisse der jeweiligen Branche abgestimmt werden können, wodurch auch Ungerechtigkeiten und

¹⁶ Überhaupt legt Gasskov (2001, 2003) in seiner ausführlichen, weltweiten Bestandsaufnahme detailliert Zeugnis über die mit Fonds bzw. Umlagefinanzierung verbundenen praktischen Probleme ab.

¹⁷ Soweit allerdings etwa rezessionsbedingt Personalabbau betrieben wird, gilt dies natürlich nur eingeschränkt. In diesem Fall würde die Trainingsmaßnahmen sogar prozyklisch verhalten, d.h. es könnte viel Weiterbildung bei guter Konjunktur nachgefragt werden und entsprechend weniger bei schlechter Konjunktur. Dies widerspricht teilweise einer ökonomisch rationalen Weiterbildungspolitik.

andere Probleme bei gleicher Behandlung unterschiedlicher Branchen weitgehend vermieden werden können. Allerdings erreichen auch sie KMUs häufig nicht.

Soweit man sich jedoch für ein Umlagefinanzierungs- oder Fondsmodell ausspricht, scheint einem levy-exemption Modell, das die Bildungskosten von der Bemessungsgrundlage für die Umlage abzieht, der Vorrang zu geben zu sein, da sie weniger verwaltungsinintensiv sind und den Unternehmen bzw. Arbeitgeber relativ viel Spielraum für die Entwicklung und Durchführung eigener Bildungsmaßnahmen lassen (Gasskov 2001, 2003).

3.3 Darlehensmodelle

Von generell untergeordneter Bedeutung scheint eine darlehensfinanzierte Weiterbildung zu sein, anders als etwa in der Hochschulbildung (Booth/Snowder 1996). Privatwirtschaftliche Initiativen sind angesichts der mit Humankapitalinvestitionen verbundenen Besicherungsprobleme und Risiken sowie des Verwaltungsaufwandes nicht zu erwarten.

Allerdings gibt es in Großbritannien zwei Modelle, die sich einmal an Unternehmen und einmal an Privatpersonen richten und zwar formal als normale Bankdarlehen fungieren, allerdings in Kooperation mit dem Department for Education and Skills, d.h. dem Bildungsministerium (Verry, 2003).

Das unternehmensbezogene Darlehen richtet sich an kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs), ist zinsbegünstigt und kann in Abhängigkeit von den Kosten der Maßnahme bis zu £ 125.000 (€ 185.000) betragen. Insgesamt werden bis zu 90 % der direkten Trainingskosten übernommen.¹⁸

Der wesentliche Vorteil diese Darlehen liegt allerdings weniger in der Zinsvergünstigung, sondern darin, dass das Darlehen erst nach einer Karenzzeit von 6 bis 12 Monaten, in Abhängigkeit von der Darlehenshöhe, zurückgezahlt werden muss und in dieser Zeit auch keine Zinszahlungen geleistet werden müssen. Diese werden von der Regierung übernommen.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die Inanspruchnahme dieses Darlehens eher gering ist. Zwischen 1994 und Anfang 2002 wurden nur rund 600 Darlehen in Anspruch genommen, dies entspricht einem Jahresdurchschnitt von 75. Der durchschnittliche Kreditbetrag belief sich auf £ 6.100 (€ 9.000), wobei dieser Betrag durch einige sehr große Kreditnehmer beeinflusst ist. Der Medianwert der Darlehen lag bei £ 3.670 (€ 5.450). Nur knapp 30 % der Antragsteller beantragen ein Darlehen von mehr als € 3.000 (€ 4.450).

¹⁸ Es können auch Darlehen für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Bildungsmaßnahmen aufgenommen werden, die bis zu 90 % bzw. maximal £ 5.000 (€ 7.400) betragen können.

Ähnlich verhielt es sich auch beim sogenannten Career Development Loan, dass von Individuen in Anspruch genommen werden kann. Der Kreditbetrag kann zwischen £ 300 (€ 450) und £ 8.000 (€ 11.900) betragen und ist zinsbegünstigt, wobei während der Aus- oder Weiterbildung und eines weiteren Monats weder Zinsen anfallen, die wiederum von der Regierung getragen werden, noch Rückzahlungen geleistet werden müssen. Dies beginnt jeweils ein Monat nach Ende der Bildungsmaßnahme.¹⁹ Im Falle von Arbeitslosigkeit kann der Rückzahlungsbeginn um bis zu 17 Monate hinausgeschoben werden.

Diese Kreditlinie wurde 1988/89 eingerichtet und hatte bis 2000/01 über 150.000 genehmigte Anträge. Verry (2003) hebt allerdings hervor, dass dies in Relation zu der Gesamtzahl an grundsätzlich berechtigten Teilnehmern weniger als 0,5 % und bezogen auf die Gesamtzahl der Arbeitskräfte nur 0,05 % sind. D.h. sie sind verhältnismäßig gering.

Dies läßt darauf schließen, dass Darlehen, ob öffentlich gefördert oder privat, von untergeordneter Bedeutung für die Entwicklung alternativer Konzepte sein dürften. Auf der anderen Seite können sie eine sinnvolle Ergänzung sein für Unternehmen und Personen, die ansonsten keine andere Möglichkeit hätten, eine Weiterbildung zu finanzieren.

Eine Alternative könnten sogenannte Bildungskonten sein.

3.4 Individuelle Bildungs- oder Lernkonten

Individuelle Bildungs- oder Lernkonten haben in den vergangenen Jahren einen deutlichen Aufschwung erlebt, wenn man sich die Zahl der Länder ansieht, in denen Modelle implementiert worden sind oder werden bzw. wo sie diskutiert werden. Hier sind vor allen Dingen zu nennen: Großbritannien (Cheesman, 2003), die Niederlande (Oomens, 2003) und Schweden (Ljunggren-Lönneberg u.a., 2003).

Während die beiden letztgenannten noch nicht implementiert, sondern noch in der Entwicklungsphase sind, wurde das Individual Learning Account im September 2000 eingeführt und aus zwei Gründen – zu großer Erfolg und Missbrauch – im November 2001 wieder abgeschafft. Derzeit arbeitet man an einer verbesserten Neuauflage (Cheesman 2003).

Der Ansatz des britischen Learning Accounts bestand darin, dass jeder Bürger, der älter als 19 Jahre alt war und ein Bildungskonto mit einer Einlage von mindestens £ 25 (€ 37) bei einer Bank eröffnete, einen stattlichen Zuschuß von £ 150 (€ 220) erhielt. Mit diesem Geldbetrag konnten die beruflichen Fähigkeiten verbessernde Bildungsmaßnahmen bei registrierten Bildungsanbietern finanziert werden.

¹⁹ Die Förderperiode beträgt längstens zwei Jahre, d.h. im Falle längerer Programme wird nur ein Teil gefördert.

Die Zielvorgabe der Regierung bestand darin, dass innerhalb von 2 Jahren 1 Million Konten eröffnet würden, wofür insgesamt £ 1,5 Mrd. (€ 2,2 Mrd.) zur Verfügung gestellt würden. Diese Zielvorgabe wurde nicht nur innerhalb eines Jahres erreicht, sondern mit 2,6 Mio. eröffneten Konten bei weitem übertroffen. Dies übertraf zwangsläufig das bereitgestellte Finanzbudget, was dann ein, aber nicht der einzige Grund für die Beendigung war.

Anders als für die Bildungsanbieter, die direkte staatliche Unterstützung erhalten und strengen Qualitätskontrollen unterliegen, war eine Akkreditierung hier nicht erforderlich, wodurch ein Anreiz für ein schnelles Wachstum dieses nachfragegetriebenen Bildungsmarktes gegeben werden sollte. Diese gutgemeinte Intention sollte sich allerdings später als Problem herausstellen, da eine Reihe von unseriösen Bildungsanbietern sich diesen Umstand zu nutze machte und qualitativ minderwertige Angebote bereitstellte. Die daraus resultierenden Beschwerden waren neben der starken Inanspruchnahme ein Grund für die Beendigung des Programmes.

Die Konsequenz, die man aus diesem Qualitätsproblem zu ziehen gedenkt, ist eine stärkere Administration mit umfassendem Monitoring und Evaluation. Die Folge ist also nicht, dass System gänzlich und dauerhaft abzuschaffen, sondern mit verbesserten Rahmenbedingungen wieder aufzubauen.

Nicht nur die Anzahl eröffneter Konten ist als Erfolg zu verbuchen, sondern auch die Tatsache, dass 22 % der Personen, die ein Konto eröffneten, in den vergangenen 12 Monaten keine Weiterbildung nachgefragt hatte. Es war also durchaus geeignet, die erwerbstätige Bevölkerung zu stimulieren, sich um Weiterbildung zu kümmern. In einer Umfrage bekundeten 91 % der Konteninhaber, dass ihre Erwartungen an eine Weiterbildung erfüllt oder gar übertroffen worden waren. Und 54 % der Konteninhaber hatten nunmehr ein größeres Interesse an Weiterbildung als zuvor.

Auch auf der Anbieterseite führte die Einführung des Kontos zu einem massiven Wachstum. Neben den 2.000 bereits vorher registrierten Einrichtungen, die staatlich finanzierte Programme anbieten, registrierten sich 7.000 neue, private Anbieter.

Aufgrund der aufgezeigten Erfolge wurden sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber zu starken Unterstützern von individual learning accounts.

In Zukunft soll ein verbessertes System von Lernkonten entwickelt werden, dass aus den Fehlern die richtigen Schlüsse zieht (stärkere Administration, Monitoring und Evaluation etc.). Auf diesen Erfahrungen aufbauend, sollen auch in Schweden und den Niederlanden eingeführt werden, die sich allerdings in verschiedenen Punkten vom englischen Ansatz unterscheiden.

So soll die Subventionierung der Konten in Schweden vor allen Dingen auf der Grundlage des Einkommensteuersystems erfolgen und nicht als direkter Zuschuss auf das Konto wie in Großbritannien (Ljunggren-Lönneberg u.a. 2003). Die Einzahlungen auf das Konto werden bis zu einem Betrag von SEK 37.700 (2001: € 4.100) steuermindernd berücksichtigt.²⁰ Um die Arbeitgeber zu motivieren, auf die Konten einzuzahlen, können auch sie die eingezahlten Beträge steuermindernd geltend machen. Zudem erhalten sie eine 10 %ige Reduktion der unabhängig davon zu zahlenden Lohnsummensteuer.

Darüber hinaus soll es noch einen besonderen Anreiz für diejenigen geben, die ihr Konto bis Ende 2004 eröffnen. Sie erhalten einen direkten Zuschuss von SEK 2.500 (€ 275).

In den Planungen wird davon ausgegangen, dass sich die staatlichen Ausgaben auf SEK 50 Mio. (€ 5,5 Mio.) pro Jahr belaufen.

Evaluationen liegen noch nicht vor, da der Projektbeginn immer wieder verschoben wird und das Kontenmodell auch Anfang 2003 noch nicht eingeführt worden ist. Dies gilt im Prinzip auch für die Niederlande, wo angesichts der Regierungswechsel zunächst im Sommer 2002 und dann Anfang 2003 die Zukunft ungewiss ist, so dass auf eine genauere Darstellung verzichtet werden soll. Zum Diskussionsstand Mitte des Jahres 2002 siehe Oomens (2003).

Ein ähnlich vielfältiges und variables Instrument stellen (Weiter-)Bildungsgutscheine dar.

3.5 Bildungsgutscheine

Mit Bildungsgutscheinen wenden wir uns einem Finanzierungsmodell zu, das etwas quer zu den bisher dargestellten Instrumenten liegt, da es einerseits als eigenständiges Modell angesehen werden kann, andererseits aber auch im Rahmen z.B. von Bildungskonten oder Fondsmodellen genutzt werden kann, um das Geld auf die Bildungsanbieter zu verteilen.

Bildungsgutscheine sind zugleich auch eines der am meisten umstrittenen Finanzierungsmodelle, wobei eine häufig ideologisch motivierte Diskussion eine sachliche Debatte erheblich erschwert. Dies gilt gleichermaßen auf der Befürworter- und der Gegenseite, wobei sich die jeweilige Motivation oft hinter (scheinbaren) Sachargumenten versteckt. Der nachfolgende Abschnitt versucht eine ausgewogenere Position zwischen diesen Enden zu finden.

²⁰ Werden die Einzahlungen abgehoben, dann werden sie besteuert und die Zinserträge mit 15 % besteuert.

Gutscheine sind ein Coupon in der Hand der Weiterbildenden, der mit einem Geld- oder Zeitwert versehen ist. Mit diesem Gutschein sucht man sich eine Weiterbildungseinrichtung aus, die den materiellen Gegenwert dann vom Finanzier (meist Staat) erstattet bekommt. Der dahinterstehende Ansatz ist die Annahme, dass Menschen sich die Weiterbildungseinrichtung aussuchen, die ihnen von Angebot und Qualität am besten entspricht. Diese Anbieter selbst haben insofern einen Anreiz sich an den Interessen der Weiterbildenden auszurichten, als ihr Budget von der Anzahl und dem materiellen Gegenwert der Gutscheine abhängt. Je mehr Nachfrager, desto mehr Gutscheine und desto höher sind die Einnahmen der Einrichtung. Umgekehrt, entspricht das Angebot nicht den Ansprüchen oder Erwartungen der Nachfrager, dann sind die Einnahmen entsprechend gering(er).

Ein Gutscheinsystem zwingt also die Anbieter sich an den Interessen der Nachfrager zu orientieren, daher spricht man auch von einem nachfrageorientierten Ansatz. Wenn Qualität entscheidend ist, dann führt dies zu einer Qualitätssteigerung im System.

Eine Kernfrage ist nun, ob Bildungsentscheidungen vor allen Dingen rational auf der Grundlage von Qualitätsinformationen getroffen werden, worüber heftig gestritten wird. Während die einen vom ökonomischen Ansatz kommend, dies als selbstverständlich voraussetzen (so etwa van Lith, 1985; Straubhaar/Winz, 1992), und damit die Voraussetzung erfüllt wäre, unterstellen andere eine allenfalls begrenzte Rationalität (Nagel/Jaich, 2002; Bayer/Jaich, 2002).

In jedem Fall hängt die Effektivität des Systems auch von dem Vorhandensein von Informationen über die Qualität der Bildungsangebote ab, d.h. ein 'Bildungsanbieter-Informationssystem' ist eine wichtige Voraussetzung, allerdings nicht nur für ein Gutscheinsystem, sondern für jedes (auf Wahlmöglichkeiten aufbauende) Weiterbildungssystem. Nur wenn man einem Bildungsanbieter zwangszugewiesen wird, braucht man (selbst) keine Information.²¹ Eine solche Situation ist allerdings in Deutschland auch heute in der Regel nicht gegeben, d.h. auch jetzt schon werden Entscheidungen im Zweifelsfall auf der Grundlage (allenfalls) begrenzter Informationen getroffen. Ggf. unzureichende Information kann daher nicht als grundsätzliches Gegenargument in Bezug auf Gutscheine herhalten; wenn, dann gilt es genauso für das bestehende System. Unabhängig davon ist die Kernforderung aber richtig, dass ein Informationssystem über Trainingsanbieter, deren Angebot und dessen Qualität vorhanden sein müssen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können.

²¹ In diesem Fall kann man nur hoffen, dass der Zwangszugewiesene über die entsprechenden Informationen über die Bildungsanbieter, aber darüber hinaus auch über den Zwangszugewiesenen verfügt.

Mit einem Informationssystem allein ist allerdings nur ein Teil der Voraussetzungen erfüllt. Die zweite Frage ist, nutzen die Individuen dies auch und beziehen die Qualitätsinformation in ihre Entscheidung mit ein. Mit Blick auf den Betrachtungsgegenstand Weiterbildung ist durchaus davon auszugehen, dass die Individuen dazu in der Lage sind, wobei Untersuchungen zum Entscheidungsverhalten und der Nutzung von Wahlmöglichkeiten im Vorschul- und Schulbereich zu dem Ergebnis kommen, dass der Bildungs- bzw. sozio-ökonomische Hintergrund der Eltern eine entscheidende Variable ist. D.h. Eltern mit einem höheren Bildungs- und sozio-ökonomischen Hintergrund nutzen ihre Wahlmöglichkeiten stärker als Eltern mit einem niedrigeren Bildungsniveau (siehe zusammenfassend Dohmen/Koppenhöfer, 2000). Da Eltern und an Weiterbildung interessiert prinzipiell vergleichbare Gruppen hinsichtlich Alter- und beruflichem Hintergrund sind, könnte dies bedeuten, dass gewisse Disparitäten nicht auszuschließen sind.

Andererseits ist auch das heutige Bildungs- und Weiterbildungssystem hiervon nicht verschont, da auch darin entsprechende Entscheidungen zu treffen sind.²² Geht man zudem davon aus, dass Bildungsgutscheine mit einer teilweisen Eigenbeteiligung versehen sind bzw. sein können, dann dürften die Teilnehmer allein schon aufgrund dessen ein Interesse haben, sich Bildungsanbieter mit einer guten Qualität auszusuchen. Soweit man bei bestimmten Gruppen von einer eingeschränkten Entscheidungsfähigkeit ausgeht bzw. ausgehen muss, sollte dieses Manko über Beratung kompensiert werden, was generell eine wichtige Ergänzung zum Weiterbildungsanbieter-Informationssystem ist.

Zusammengefasst heißen die vorstehenden Ausführungen, dass begrenzte Rationalität der Bildungsnachfrager und unzureichende Anbieterinformation kein grundlegender Ablehnungsgrund von Bildungsgutscheinen sein können, da dies kein grundlegender Unterschied zum heutigen System darstellt. Die Frage ist dann, worin denn der oder die wesentlichen Unterschiede bestehen.

Die Unterschiede ergeben sich einmal auf der Nachfragerseite selbst. Die Gutscheine können die individuellen Merkmale des Bildungsnachfrager berücksichtigen, indem die Förderung etwa vom eigenen Einkommen oder aber dem Bildungshintergrund abhängt. Hierdurch könnte also die Forderung nach besserer Förderung für bildungsferne Schichten

²² Insgesamt zeigen verschiedene Untersuchungen, dass Bildungsnachfrager nicht streng rational im Sinne der ökonomischen Theorie handeln, sondern vielfältige Faktoren dies beeinflussen, die eine theoretisch optimale Allokation verhindern. So sind Heimatnähe und Qualität des Hochschulumfeldes wesentlich wichtigere Bestimmungsfaktoren als Qualitätsindikatoren der Hochschule selbst, was durchaus seine ökonomische Rationalität hat, wenn man das Entscheidungsfeld nicht nur auf unmittelbare Bildungsprozesse reduziert. Wegen einer besseren Schule werden nur wenige Eltern den Wohnort verlassen bzw. in einen bestimmten Stadtteil ziehen, wenn dieser ihnen aus anderen Gründen nicht entspricht. Ein bestimmtes soziales Umfeld könnte aber Schulträger dazu veranlassen, sich dort anzusiedeln.

oder KMUs sachgerecht und mit einem begrenzten Verwaltungsaufwand erfüllt werden. Eine entsprechende Anpassung erfolgt im heutigen Bildungssystem üblicherweise nicht.

Ferner hängt die Einnahmesituation der Bildungsanbieter verstärkt oder ausschließlich von der Anzahl der Nachfrager ab. Dies zwingt sie, ihr Angebot an den Interessen der Nachfrager auszurichten. Im heutigen System hängt dies häufig von der mit dem Arbeitsamt oder dem Träger ausgehandelten Förderung ab, d.h. es ist nur bedingt nachfrageabhängig.

Im Falle von Bildungsgutscheinen können die Nachfrager wesentlich einfacher den Anbieter wechseln bzw. werden stärker auf eine entsprechende Qualität achten bzw. diese einfordern, d.h. die Marktmacht der Nachfrager wird sich wesentlich verstärken.

In der Konsequenz wird sich jedoch die Planungsunsicherheit der Bildungsanbieter erhöhen, was aber für jedes am Markt operierende Unternehmen normal und selbstverständlich ist.²³ Dies gilt im übrigen tendenziell auch für jeden freien Bildungsanbieter.

Praktische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen gibt es vor allen Dingen im Schulbereich sowie in Vor- und Hochschulbereich. Aber auch im Weiterbildungsbereich gibt es – entgegen vielen anders lautenden Aussagen – entsprechende Erfahrungen. So sei etwa auf das sogenannte GI-Bill in den USA verwiesen (Levin, 2003), oder den Trainingsvoucher für KMUs in Belgien (Geers, 2001).

Das sogenannte GI-Bill ist das älteste Modell eines Gutscheinförderungssystems und wird deshalb auch oftmals „The grand daddy of them all“ genannt (Bonsteel 1997). Die zurückkehrenden amerikanischen Soldaten des 2. Weltkrieges erhielten durch das GI-Bill Zuwendungen des Staates für eine Ausbildung. Der Gutschein hatte seinerzeit einen Wert von \$ 500 im Jahr, um Unterrichtsgebühren zu bezahlen, und konnte bei einem College nach der Wahl des Kriegsveteranen eingelöst werden. Ebenso war damit ein monatliches Stipendium verbunden. Die Höhe des Stipendiums variierte mit dem Familienstand.

Ein Resultat dieses GI-Bill's war ein Anstieg der Einschreibungen in der gesamten Hochschulbildung. Private Institutionen hatten den größten Anteil daran. Das GI-Bill war ein Mittel, um Barrieren zur Zulassung zur Hochschulbildung zu verringern.

Das GI-Bill war einerseits eine Unterstützung für die Kriegsveteranen, damit diese in den Arbeitsalltag zurückfanden und unterstützt andererseits den Zuwachs an Bildung in

²³ Soweit man diese Unsicherheit teilweise entschärfen möchte, kann man auch an eine Mischfinanzierung denken, bei der ein Teil des Budget als (ausgehandelte) Pauschale (Festbetrag/Grundfinanzierung) gezahlt wird. Entsprechende Instrumentarien können auch dazu genutzt werden, bestimmte politisch oder gesellschaftlich erwünschte Angebote mit einer geringen Nachfrage aufrecht zu erhalten.

der Nachkriegsgeneration. Die hohen Kosten des Bills zwangen die Politiker den Wert des Gutscheins für die Kriegsveteranen aus Korea zu senken.

Es ist auch heute noch gültig. Die früheren Soldaten erhalten im laufenden Jahr 2003 bis zu knapp \$ 1.000 pro Monat, wenn sie sich in einem Vollzeitstudium befinden, bzw. \$ 36.000 für insgesamt 4 Jahre. Bisher haben rund 18 Mio. Kriegsveteranen Förderung nach dem GI-Bill erhalten und viele hätten ansonsten keinen beruflichen (Wieder-) Einstieg gefunden. Levin (2003) betrachtet das Programm daher auch als Erfolg, zumal es trotz weniger Regularien kaum Hinweise auf administrative Probleme oder Korruption gäbe.

In Wallonien (Belgien) können KMUs insgesamt bis zu 400 Gutscheine in Anspruch nehmen. Jeder Gutschein hat einen Wert von € 30, wovon die KMUs die Hälfte selber finanzieren müssen, d. h. die tatsächliche Subvention beträgt € 15 pro Gutschein und Trainingseinheit. Soweit die Kosten darüber hinausgehen, muß das KMU die Differenz bezahlen.

Innerhalb eines knappen Jahres nach Einführung (1998) waren über 63.000 Gutscheine an 1.400 Unternehmen ausgegeben worden.

Eine vorläufige Bestandsaufnahme (Geers, 2001) kommt zu dem Schluss, dass der Start erfolgreich gewesen sei, in dem es KMUs zur verstärkten Weiterbildung der Mitarbeiter motiviert habe.

Weitere Gutscheinmodelle mit unterschiedlichem Erfolg bei der Förderung von Weiterbildung in KMUs gibt es in Entwicklungsländern (Fitzgerald/Goldmark, 2001a-c).

Insoweit deuten, zusammenfassend, die vorliegenden Erfahrungen in anderen Ländern auf durchaus positive Ergebnisse hin, wobei im Detail auch die aufgetretenen Probleme nicht übersehen werden sollten.

4. Zusammenfassung

Betrachtet man die Erfahrung mit alternativen Finanzierungsinstrumenten im In- und Ausland, dann funktioniert keines vollständig friktionslos.

Welche Eckpfeiler könnte ein verbessertes, umfassenderes Finanzierungskonzept haben? Letztlich bietet sich lediglich nur ein Ansatz an, der die verschiedenen Ansätze sinnvoll miteinander kombiniert, d.h. Steuerfinanzierung, Umlagefinanzierung – branchenbezogen und als levy-exemption scheme, Bildungskonten und Gutscheine. Die Berücksichtigung der letzteren hätte den Charme, dass sie die Ungleichheiten bei der Inanspruch-

nahme vorgelagerter Bildungseinrichtungen im Sinne eines Konzeptes für lebenslanges Lernen ausgleichen könnte. Hier haben Gutscheine m. E. eindeutige Vorzüge gegenüber den anderen Instrumenten.

Literatur

- Barr, Nicholas (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3rd Ed., Oxford University Press, Oxford.
- Bayer, Mechthild, Roman Jaich (2002), Individuelle oder kollektive Verantwortung, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 11/12-2002.
- Bellmann, Lutz (2003), Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland, Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.), Band 2, Bielefeld.
- Bonsteel, Alan, Bonilla Carlos (1997), *A Choice for our Children, Curing the Crisis in Americans Schools*.
- Booth, Alison L., Dennis J. Snower (1996), Introduction: Does the Free Market Produce Enough Skills?, in: Alison L. Booth, Dennis J. Snower (Hrsg.), *Acquiring Skills. Market Failures, Their Symptoms And Policy Responses*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cheesman, Kay (2003), Individual Learning Accounts – suspended on success?, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter (1999a), Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienausgleich, Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, *Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht*, Band 3, Berlin.
- Dohmen, Dieter (1999b), Finanzbedarf und Verteilungswirkungen des kombinierten Finanzierungsmodells: Bildungssparen, Bildungsgutscheine und Bildungsdarlehen, Gutachten für den Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, FiBS-Forum Nr. 1, Köln.
- Dohmen, Dieter (2001), *Enhancing the Sustainability of VET Funding in Developing Countries*, 2nd Interim Project Report on Behalf of GTZ, Köln.
- Dohmen, Dieter, Silke Koppenhöfer (2000), Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine, unveröff. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung Nordrhein-Westfalen, Köln. (Veröffentlichung i.V.)
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2003), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Dougherty, Christopher, Jee Peng Tan (1997), Financing Training: Issues and Options, in: *International Journal of Manpower*, (1997), Vol. 18, No.1/2, pp. 29-62, MCB University Press.
- Dybowski, Gisela, Peter Faulstich (2002), Weiterbildung und lebenslanges Lernen, in: Hans Mathieu (Hrsg.), *Bildung im Wettbewerb*, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

- Fitzgerald, Lisa, Lara Goldmark (2001a), Step-by-step: How to Set-up, Run, and Evaluate a Voucher Program, mimeo, Bethesda, MD.
- Fitzgerald, Lisa, Lara Goldmark (2001b), Vouchers: From Practice to Principles, mimeo, Bethesda, MD.
- Fitzgerald, Lisa, Lara Goldmark (2001c), Lessons from the Cordoban Enterprise Voucher Training Experience, mimeo, Bethesda, MD.
- Gasskow, Vladimir (Hrsg.) (1994), Alternative Schemes of Financing Training, International Labour Office, Geneva.
- Gasskow, Vladimir (2001), Government Interventions in Private Financing of Training, International Labour Organisation.
- Gasskow, Vladimir (2003), Financing Enterprise Training by Payroll Levies, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Geers, Frederik (2001), Belgium, Wallonia region: The training voucher scheme, in: Tommi Pukkinen, Clemens Romijn, Sarah Elson-Rogers (Hrsg.), Funding continuing training in small and medium-sized enterprises. Discussion and case studies from across the EU, Cedefop Panorama series, Vol. 17, Luxembourg.
- Kuwan, Helmut, Dieter Gnahn, Sabine Seidel (2000), Berichtssystem Weiterbildung VII. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Kuwan, Helmut, Frauke Thebis (2001), Berichtssystem Weiterbildung VIII (2000). Erste Ergebnisse der repräsentativen Befragung der Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Levin, Henry M. (2003), Post-compulsory entitlements: vouchers for lifelong learning, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- van Lith, Ulrich (1985), Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München.
- Ljunggren-Lönneberg, Lil, Anna Lynél, Johnny Nilsson, Lennart Östblom (2003), in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Lüthje, Jürgen (2003), Sparen, Gutscheine und Darlehen – ein integriertes Konzept, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Nagel, Bernhard, Roman Jaich (2002), Bildungsfinanzierung in Deutschland, Analyse und Gestaltungsvorschläge, Endbericht an die Max-Traeger-Stiftung (Hrsg.), Frankfurt am Main.
- OECD (2001), Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse von PISA 2000, Paris.
- OECD (2002), Bildung auf einen Blick – Ausgabe 2002, Paris.
- Oomens, Paul, (2003), Drawing rights through individual learning accounts in the Netherlands, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Boeckler-Stiftung (1998), Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung, Diskussionspapiere, Nr. 1 Oktober 1998.
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Boeckler-Stiftung (2002), Reformempfehlungen für das Bildungswesen, Juventa, München.
- Straubhaar, Thomas, Manfred Winz (1992), Reform des Bildungswesens, Bern.
- Verry, Donald (2003), Training Loans – some general issues and British experience, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Finanzierung von Weiterbildung und

- lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Weiß, Reinhold (2000), Wettbewerbsfaktor Weiterbildung. Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Nr. 242, Köln.
- Weiß, Reinhold (2001), Weiterbildung in Eigenverantwortung. Ergebnisse einer telefonischen Befragung, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Nr. 249, Köln.
- Whalley, John, Adrian Ziderman (1990), Financing training in developing countries: the role of payroll taxes, in: Economics of Education Review, Vol. 9/4, pp. 377-387.
- Willich, Julia, Karl-Heinz Minks, Hildegard Schaeper (2002), Was fördert, was hemmt die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung? Die Rolle von Familie, Betrieb und Beschäftigungssituation für die Weiterbildung von jungen Hochqualifizierten, HIS-Kurzinformation A4/2002, Hannover.
- The World Bank (1991), Vocational and Technical Education and Training, A World Bank Policy Paper, Washington D.C.